

*Policy Brief 2018*

# A QUALIDADE DA DEMOCRACIA LOCAL VISTA PELOS PRESIDENTES DAS ASSEMBLEIAS MUNICIPAIS: RESULTADOS DE UM INQUÉRITO\*

*Autores:*

*Luís de Sousa, ICS-ULisboa*

*Filipe Grilo, FEP-UPorto*

---

\* Agradecemos ao Secretário-Geral da ANAM, António Afonso, ao Duarte Serrano (ICS-ULisboa) e ao Luís Almeida (IPP/ISEG) pelo apoio prestado na aplicação do inquérito e em particular este último, pelos comentários a versões prévias deste policy brief. Os erros e omissões são da exclusiva responsabilidade dos autores.

# ÍNDICE

2

1. Introdução

3-4

2. A organização do poder local democrático em Portugal: o papel das assembleias municipais

4-5

3. A qualidade da democracia local

6

4. O funcionamento das assembleias municipais

6-8

5. As relações executivo-oposição e a observância do estatuto do direito de oposição

9

6. Conclusão

10

Anexo I

## 1. INTRODUÇÃO

Este estudo foi desenvolvido no âmbito das atividades de investigação do Observatório da Qualidade da Democracia (OQD), criado em 2010, com o propósito de auditar a Qualidade da Democracia em Portugal, a diferentes níveis de governação, incluindo o nível infranacional.

**E**m 2014, foi realizado um inquérito aos Presidentes de Câmara sobre a qualidade da democracia em geral, no âmbito das celebrações dos 40 anos do 25 de Abril de 1974. Ao abrigo do protocolo de cooperação científica celebrado entre a Associação Nacional de Assembleias Municipais (ANAM) e o Instituto de Ciências Sociais da Universidade de Lisboa (ICS-ULisboa), prosseguiu-se esta linha de investigação, auscultando as percepções e experiências dos representantes dos órgãos deliberativos municipais através da aplicação de um questionário, por administração direta, aos Presidentes das Assembleias Municipais (PAMs).

Os resultados deste inquérito, cujo trabalho de campo se realizou de Maio a Agosto de 2018, têm por objectivo produzir conhecimento aplicado que possa fomentar um debate informado sobre a qualidade da democracia local e fundamentar eventuais propostas de reforma no quadro do recém-aberto debate sobre descentralização e reorganização do poder local.

Participaram neste estudo 79 PAMs (dos 308 existentes), dos quais 17 do sexo feminino e 62 do sexo masculino. Em relação ao grau de literacia da amostra, 90% dos inquiridos são detentores de um curso de ensino superior. Do ponto de vista ideológico, dois terços dos PAMs que responderam ao inquérito identificam-se como sendo de esquerda.

Após esta breve introdução, o presente *policy paper* encontra-se organizado em cinco partes. A primeira parte, apresenta, de forma sucinta, uma breve caracterização da organização do poder local democrático nos municípios portugueses, com particular enfoque no papel das Assembleias Municipais nesse arranjo institucional. A segunda parte, debruça-se sobre as percepções dos PAMs sobre o desempenho da democracia no seu município, na qualidade de atores privilegiados nas redes de governação local. A terceira parte, versa a sua percepção sobre alguns aspectos relacionados com o funcionamento das Assembleias Municipais às quais presidem. A quarta parte, diz respeito à forma como estes atores percebem as relações Executivo-Oposição e o respeito pelos direitos da Oposição pelas forças políticas da Maioria. Por fim, tecem-se algumas considerações gerais sobre a temática do estudo.

## 2. TRAÇOS GERAIS SOBRE A ORGANIZAÇÃO DO PODER LOCAL DEMOCRÁTICO EM PORTUGAL: O PAPEL DAS ASSEMBLEIAS MUNICIPAIS

Antes de avançarmos para a análise dos dados, convém fazer um breve retrato da organização do poder local democrático em Portugal, com enfoque no papel das Assembleias Municipais nesse modelo de organização.

As Autarquias Locais têm assumido um papel importante no desenvolvimento das comunidades locais e na consolidação da democracia em Portugal. Tratam-se de pessoas colectivas territoriais dotadas de órgãos representativos, que visam a prossecução de interesses legítimos das populações respectivas. Os órgãos representativos do município são a Assembleia Municipal e a Câmara Municipal, o primeiro detentor de poder deliberativo, o segundo de poder primordialmente executivo (mas também deliberativo) e (formalmente) responsável perante o primeiro. Ambos os órgãos são eleitos diretamente pelo voto popular e ambos têm um presidente que os representa.

Este modelo de organização do poder local democrático português, anómalo no quadro Europeu, encerra duas especificidades:

- Em primeiro lugar, a Câmara Municipal é duplamente um órgão executivo e deliberativo, o que acaba por condicionar a função de apreciação e fiscalização da Assembleia Municipal, pela discussão e deliberação prévia dos principais assuntos do município em sede de Câmara Municipal. Mesmo em relação aos principais instrumentos de gestão e às decisões estruturantes para o município, cuja eficácia jurídica carece de aprovação pela Assembleia Municipal, tais como, as grandes opções do plano e a proposta de orçamento, as taxas e regulamentos municipais, e os planos e demais instrumentos estratégicos necessários à prossecução das atribuições do município (Artigo 24.º da Lei n.º 75/2013, de 12 de setembro), o processo de deliberação acaba por se consagrar numa mera formalidade na maioria dos municípios, não havendo, portanto, surpresas quanto às decisões e opções avançadas previamente pelo Executivo.
- Em segundo lugar, não obstante se tenha procurado assegurar uma composição tendencialmente plural e a presença da Oposição política em ambos os órgãos municipais, através de um sistema eleitoral de representação proporcional segundo o método de Hondt, na prática, as pequenas formações políticas e sobretudo os grupos de cidadãos eleitores têm sido bastante penalizados na conversão de votos em mandatos (Freire e Lisi 2015), o que tem proporcionado, com bastante frequência, maiorias absolutas de um só partido nas Câmaras Municipais (Meirinho 2015). A esta enorme estabilidade política de que os executivos gozam, está também associada uma forte personalização do poder (Oliveira 1996) e uma fraca alternância (que, aliás, originou a necessidade de limitar, por lei, o número de mandatos consecutivos que podem ser exercidos pelos presidentes de

câmara e de junta de freguesia). A combinação destes fatores enfraquece o papel das Assembleias Municipais e em particular da Oposição na democracia local.

O “presidencialismo” herdado do municipalismo corporativo, acabou por constituir a regra da organização administrativa das câmaras municipais (Oliveira 1996). Não obstante este modelo de organização do poder local democrático tenha produzido, ao longo dos anos, os efeitos desejados em termos de governabilidade dos municípios, na prática, também acabou por permitir a cristalização de redes clientelares de governação, abuso de funções, desgoverno e desrespeito pelos direitos da Oposição. Ao enorme poder, que goza o Presidente da Câmara e o seu Executivo, contrapõe-se-lhe, do ponto de vista da arquitetura institucional do poder local democrático, um órgão deliberativo com fracos poderes de representação, influência nos processos de decisão e de responsabilização política.

Embora a principal função das Assembleias Municipais, como de qualquer órgão parlamentar, seja a de representar os interesses dos cidadãos e dos grupos de interesse na vida política do município, essa competência é exercida em condições materiais muito exíguas. A maioria das Assembleias Municipais não tem orçamento próprio e o seu staff é disponibilizado pela Câmara Municipal apenas para as tarefas de organização e de assistência técnica durante as sessões parlamentares. Apenas um número limitado de Assembleias dispõe de website próprio e raramente são criadas páginas pessoais e atribuídos endereços de correio electrónico aos seus membros e/ou comissões.

A capacidade de influência nos processos de decisão local, através do direito de iniciativa na apresentação de propostas é pura semântica. A deliberação mais importante que este órgão exerce é a votação do Orçamento e do Plano Plurianual de Investimentos, e que o Executivo acaba muitas das vezes por desvirtuar ao longo da sua execução. As reuniões de Assembleia Municipal andam a reboque da agenda do Executivo e as deliberações que ocorrem por força das competências de apreciação e fiscalização do órgão deliberativo, nada mais são do que legitimizações à posteriori de decisões já tomadas em sede de reunião de câmara.

**Ao enorme poder, que goza o Presidente da Câmara e o seu Executivo, contrapõe-se-lhe [...] um órgão deliberativo com fracos poderes de representação, influência nos processos de decisão e de responsabilização política**

A função fiscalizadora é porventura a competência mais exigente da Assembleia e aquela que mais sai sacrificada pela excessiva concentração de poderes na figura do Presidente de Câmara e pela preponderância do órgão executivo no arranjos institucional autárquico. São raras as situações em que a proposta votada no Executivo é posteriormente rejeitada na Assembleia. Tudo se processa sem grandes surpresas ou contrariedades.

As Assembleias Municipais desempenham também, na prática, uma função de educação cívica, através da formação das elites locais e de promoção de uma cultura democrática de debate e tolerância. Nos últimos anos, têm sido várias as iniciativas inovadoras de sensibilização dos cidadãos, desenvolvidas pelas Assembleias Municipais, para participarem na vida política da sua comunidade local. Do ponto de vista formal, o modelo de organização e funcionamento das autarquias

locais é bastante inclusivo, possibilitando aos cidadãos de participarem em pelo menos uma reunião mensal do executivo camarário e intervir, em termos regulamentares e sem intermediação partidária, nas reuniões de Assembleias Municipais (antes ou depois da ordem do dia), sobre questões de interesse pessoal ou comunitário. Na prática, porém, são poucos os cidadãos que assumem de forma regular esse envolvimento cívico.

Em suma, as Assembleias Municipais acabam, muitas das vezes, por ter um papel ingrato no funcionamento da democracia local. Por um lado, são tidas como o órgão mais representativo do município, por outro lado, são de jure e de facto tratadas com um poder menor na governação local, estando o poder decisório concentrado no Presidente de Câmara e no seu Executivo.

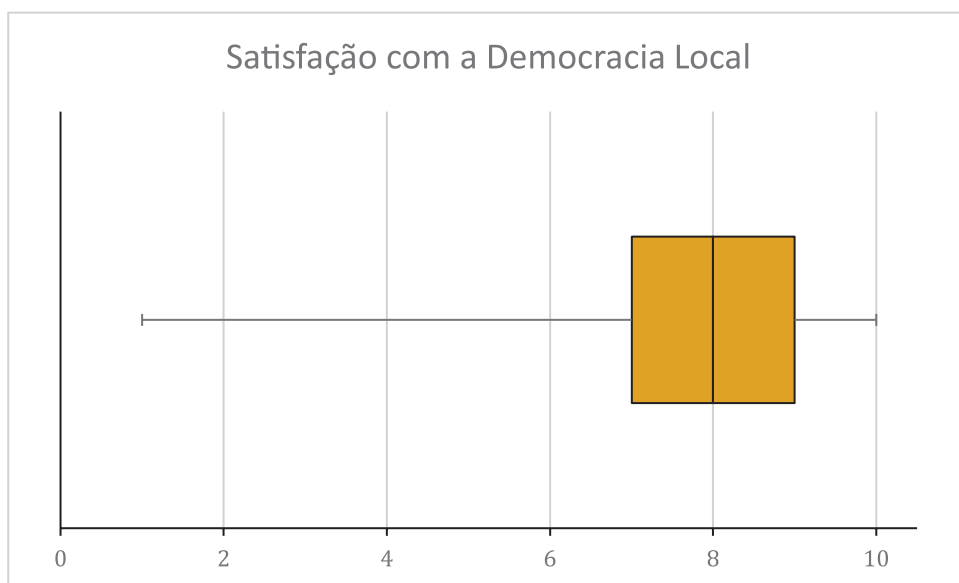
### 3. A QUALIDADE DA DEMOCRACIA LOCAL

Num contexto institucional desta natureza, a experiência e percepção dos Presidentes de Assembleia Municipal são extremamente relevantes para compreender as dinâmicas da qualidade da democracia local. É uma opinião que conta e que importa, por isso, auscultar.

De um modo geral, os PAMs estão bastante satisfeitos com o funcionamento da democracia no seu município (Figura 1). No sentido de compreender com maior detalhe o que é que os PAMs valorizam em termos do que deveria ser uma “boa democracia”, foi solicitado aos inquiridos que refletissem

sobre a importância que alguns factores têm para o desempenho da democracia local em geral. A escolha destes factores encontra-se amplamente discutida na literatura de referência (Lijphart 1993, 1999; Vanhanen 1997; Diamond e Morlino 2005; Buhlmann *et al.* 2007; Landman 2008, 2012; Pinto *et al.* 2013). Optamos por uma abordagem institucionalista, focando apenas na dimensão processual (Dahl 1956, 1971; Sartori 1987; Schedler *et al.* 1999; Diamond 1999) ou componentes intrínsecas (Andreev 2005) da qualidade da democracia local, ou seja, aqueles factores ou princípios, que têm

Figura 1.  
Satisfação com o  
Funcionamento da  
Democracia Local



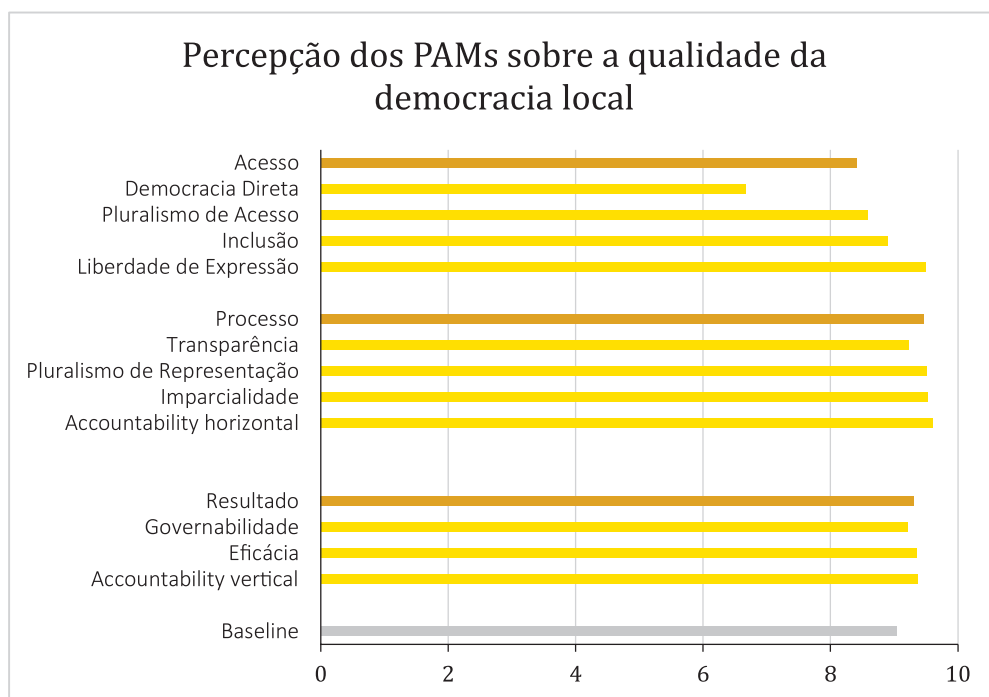
<sup>1</sup> O indicador *baseline* é o valor médio de todos os indicadores.

a ver exclusivamente com a arquitetura institucional de uma democracia. Partimos do pressuposto que o desempenho democrático depende principalmente do modo como os arranjos institucionais estruturam e regulam a conduta política e as relações entre os eleitores e os seus representantes e das estruturas de incentivo que as instituições políticas proporcionam à prática democrática (Schedler 2007).

Na perspectiva dos PAMs, os factores que são mais importantes para a qualidade da democracia do seu município são: a (1) *accountability* horizontal, em termos de escrutínio público e controle da atuação do executivo camarário e das suas políticas pelas Assembleias Municipais; a (2) imparcialidade, no sentido do executivo e a administração autárquica atuarem com imparcialidade e as suas decisões serem fundamentadas e objectivas; e o (3) pluralismo, no que diz respeito à representação de diferentes sensibilidades políticas

existentes na comunidade local (Figura 2). De acordo com a literatura (Scharpf 1994, 1999; Höreth 1998, 2001; Morlino 2003, 2004; Diamond e Morlino 2005; Risse e Kleine 2007; De Sousa 2008), sugerimos uma classificação destes factores em três níveis interligados de legitimidade, sobre os quais é construída noção de qualidade da democracia: *legitimidade de acesso*, que deriva da maior ou menor capacidade do sistema político-administrativo possibilitar que os governados participem da seleção de seus líderes e intervenham nos processos de decisão; *legitimidade de processo*, que deriva da forma como as decisões são tomadas e processadas; e *legitimidade de resultado*, que deriva da capacidade de resposta e resolução de problemas através da tomada de decisões e o grau de eficácia e eficiência das decisões implementadas. De acordo com os dados, a dimensão da legitimidade de processo é a mais valorizada pelos inquiridos na construção da sua concepção abstracta do

Figura 2.  
Percepção da  
qualidade da  
democracia local



desempenho de uma democracia local, seguida das dimensões de legitimidade de acesso e resultado. Por outras palavras, a forma transparente, imparcial e responsável como as decisões são tomadas é mais importante do que a participação dos cidadãos nos processos de decisões que, por sua vez, é mais relevante para uma democracia local amplamente legitimada do que os resultados alcançados pela governação. Caso para se dizer que em democracia, a nobreza dos fins nem sempre justificam os meios e procedimentos utilizados para os conseguir.

**A dimensão da legitimidade de processo é a mais valorizada pelos inquiridos na construção da sua concepção abstracta do desempenho de uma democracia local**

## 4. O FUNCIONAMENTO DAS ASSEMBLEIAS MUNICIPAIS

Neste estudo, procurou-se também aferir a percepção dos PAMs sobre alguns aspectos relacionados com o funcionamento e condução dos trabalhos nas Assembleias Municipais às quais presidem, nomeadamente: a possibilidade dos membros da Assembleia Municipal expressarem as suas opiniões em liberdade, de exercerem o direito de voto em função das suas convicções e entendimento das matérias em discussão e de interpelarem os membros do executivo sem autorização previa do presidente da câmara; a diferenciação programática dos partidos políticos representados; a liberdade dos membros da Oposição de criticarem o Executivo; a necessidade de assegurar a representatividade na composição da mesa e das comissões de trabalho; a atribuição de autonomia financeira e personalidade jurídica própria às Assembleias Municipais; e a questão da representação, por inerência, dos presidentes de junta de freguesia no órgão deliberativo municipal.

Para os PAMs a liberdade de expressão dos seus pares e a liberdade de contestação das decisões e posições tomadas pelo

executivo camarário, seguidas da autonomia financeira da Assembleia Municipal, isto é, a possibilidade de poder inscrever no orçamento municipal, sob proposta da Mesa, as dotações necessárias para uma boa condução dos trabalhos, são as condições mais relevantes para um bom desempenho deste órgão deliberativo (Figura 3). Já as três especificidades institucionais que na óptica dos inquiridos, mais prejudicam o funcionamento Assembleias Municipais, são, por ordem decrescente de relevância: a (1) composição mista Mesa, com duas ou mais formações políticas com representação na Assembleia Municipal; a (2) participação dos Presidentes de Junta de Freguesia ou de União de Freguesias com direito de voto neste órgão deliberativo; e a (3) interpelação directa dos vereadores, isto é, que os Membros possam, durante os trabalhos da Assembleia Municipal, solicitar e receber informação, através da Mesa, de qualquer dos membros da Câmara Municipal, sobre assuntos de interesse para o município, sem autorização do Presidente da Câmara.

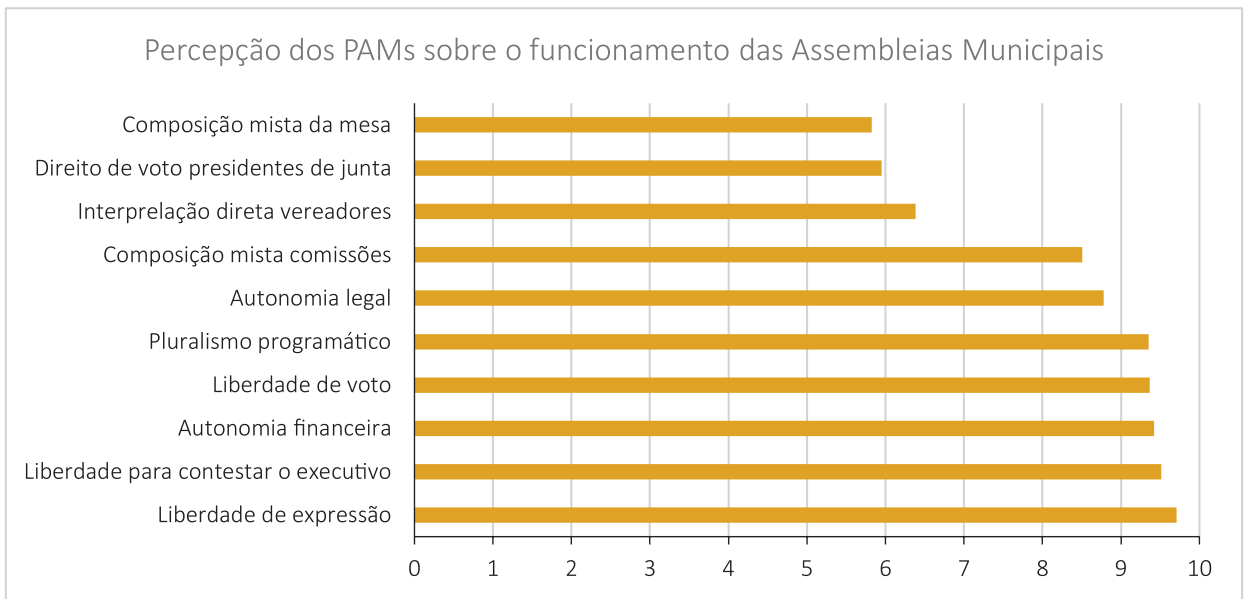


Figura 3.  
Percepção dos PAMs sobre o funcionamento das Assembleias Municipais.

## 5. AS RELAÇÕES EXECUTIVO-OPOSIÇÃO E A OBSERVÂNCIA DO ESTATUTO DO DIREITO DE OPOSIÇÃO

A existência de uma Oposição capacitada e responsável é indispensável para assegurar uma efetiva fiscalização da atuação do Governo, para a formulação de políticas alternativas confiáveis e de qualidade, para assegurar transparência e rigor na gestão dos dinheiros públicos e para reestabelecer

a confiança dos cidadãos nos atores, processos e instituições públicas. Para tal, é necessário assegurar as condições mínimas para a sua atuação (Almeida 2018). Estas condições vão para lá da postura ou dos recursos humanos e financeiros disponibilizados aos vereadores e grupos políticos da

oposição, em sede de executivo ou na Assembleia Municipal respectivamente. Passa também, pela criação de regras ou normas de conduta conferindo à Oposição alguns direitos e deveres.

No caso dos municípios portugueses, os direitos dos titulares do Direito de Oposição encontram-se consagrados na constituição (art. 114º/3 da CRP) e na lei ordinária (Lei 24/98, de 26 de Maio, Estatuto do Direito de Oposição – EDO). O Estatuto do Direito de Oposição confere aos titulares do Direito de Oposição o direito à informação sobre a atuação do Executivo, assuntos de interesse para o município e a execução de deliberações anteriores; o direito à consulta prévia na elaboração das propostas dos respectivos orçamentos e planos de atividade; o direito de se pronunciar e intervir pelos meios

constitucionais e legais sobre quaisquer questões de interesse público relevante, bem como o direito de presença e participação em todos os atos e atividades oficiais que, pela sua natureza, o justifiquem; e direito de deporem perante quaisquer comissões constituídas para a realização de livros brancos, relatórios, inquéritos, inspeções, sindicâncias ou outras formas de averiguação de factos sobre matérias de relevante interesse nacional, regional ou local. Porém, na prática, a convivência entre Governo e Oposição a nível municipal, não é, na maioria dos casos, a mais saudável e cooperativa, sendo que em várias autarquias, o respeito das forças políticas da Maioria pelos direitos da Oposição não passa de uma mera cortesia de quem manda (De Sousa 2015).

Neste sentido, procurou-se saber junto dos PAMs como

Figura 4.  
Relação entre  
o executivo e a  
oposição.

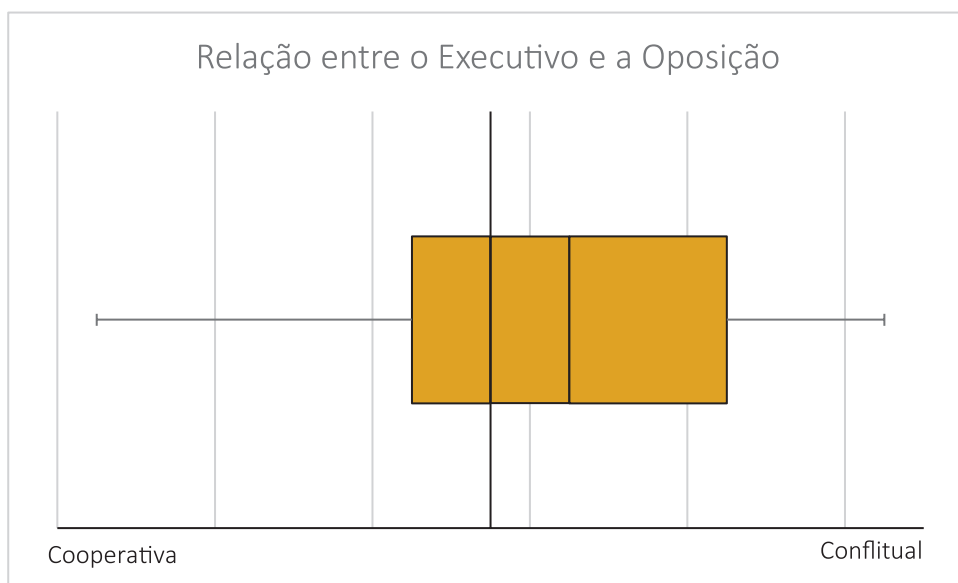
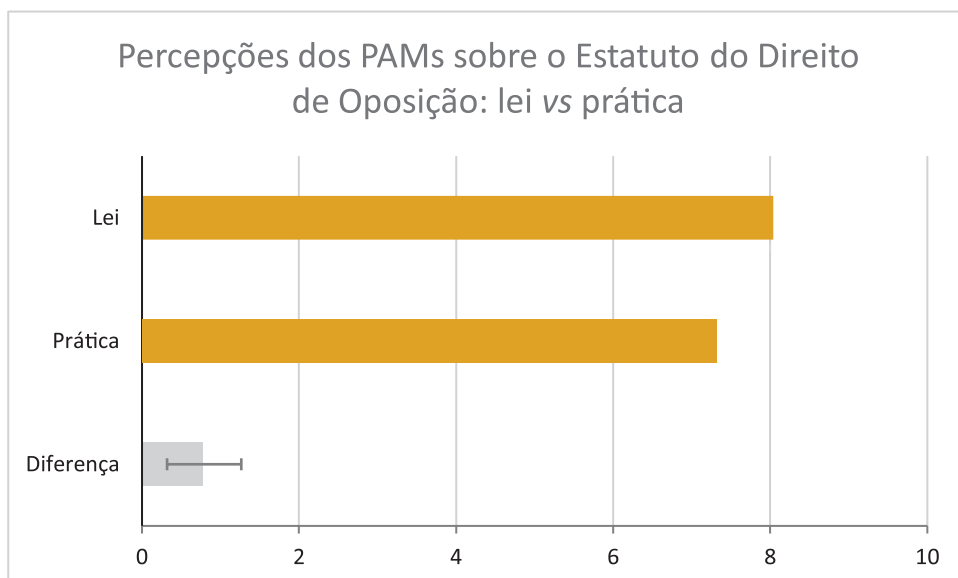


Figura 5.  
Percepções dos  
PAMs sobre o  
Estatuto do Direito  
de Oposição: lei vs  
prática





caracterizariam a relação entre o Executivo e a Oposição no seu município. O saldo é negativo: no entender destes actores, responsáveis pela gestão das tensões entre maioria e oposição durante os trabalhos das assembleias, essa relação é mais de pendor conflitual do que cooperativa (Figura 4). De seguida, perguntou-se-lhes em que medida os direitos da Oposição, necessários para que se criem as condições mínimas de cordialidade institucional, encontram-se devidamente salvaguardados na lei e na prática (Figura 5). Os dados mostram uma clara discrepância entre estes dois níveis de avaliação: a apreciação da prática é claramente mais negativa. Como se pode ver na Figura 5, a diferença entre a percepção da lei e da prática é significativamente positiva (a favor da lei) porque o intervalo de confiança a 95% é sempre positivo.

A Lei 24/98 no seu art. 10º impõe uma obrigatoriedade aos Executivos Camarários de elaborarem um relatório de avaliação do grau de cumprimento do Estatuto do Direito de Oposição (Sá 2000; Neves 2004) até ao fim de Março do ano subsequente àquele a que se refiram, devendo tais relatórios ser enviados aos titulares do direito de Oposição para que sobre eles se pronunciem (art. 10º/2) e eventualmente à Assembleia Municipal para discussão, se os titulares do direito de Oposição assim o requererem. Na prática, são poucos os municípios que dão cumprimento a esta obrigatoriedade legal, menos ainda os que levam o referido relatório à Assembleia Municipal para discussão e uma raridade os que auscultam os próprios titulares do Direito de Oposição durante a elaboração do mesmo. Do ponto de vista formal, trata-se de

um mecanismo inovador de avaliação, porém a forma como está definida a sua concepção, os moldes em que é aprovado e disseminado o relatório final, e acima de tudo, a falta de vontade política para dar cumprimento a esta obrigação, acabam por limitar o seu impacto na melhoria das relações entre Governo e Oposição a nível local.

Nesse sentido, procurou-se auscultar a opinião, de quem tem a experiência prática da confrontação política parlamentar, sobre o modo como o relatório anual de avaliação do grau de observância do Estatuto do Direito de Oposição deve ser elaborado, discutido e publicitado (Figura 6). Da análise descritiva dos dados, retiram-se, fundamentalmente, três conclusões: (1) de um modo geral, os PAMs entrevistados estão confortáveis com as reformas propostas no âmbito do Estatuto do Direito de Oposição (*Baseline* = 7,4, numa escala de 0 a 10); (2) há uma elevada concordância quanto à publicação online do relatório; mas (3) um menor consenso quanto à necessidade de se criar um quadro sancionatório no quadro do Estatuto do Direito de Oposição.

As seguintes opções parecem suscitar menos apoio: (1) a ideia de que o relatório possa ser elaborado por um organismo independente designado e responsável perante a Assembleia Municipal; ou (2) a sua disponibilização online para consulta pública antes de ser submetido à Assembleia Municipal para discussão e deliberação; ou (3) a possibilidade da versão final do relatório, elaborado pelo executivo camarário, incluir um “Relatório Minoritário” ou uma declaração de posição que exprima a perspectiva dos titulares do Direito de Oposição.

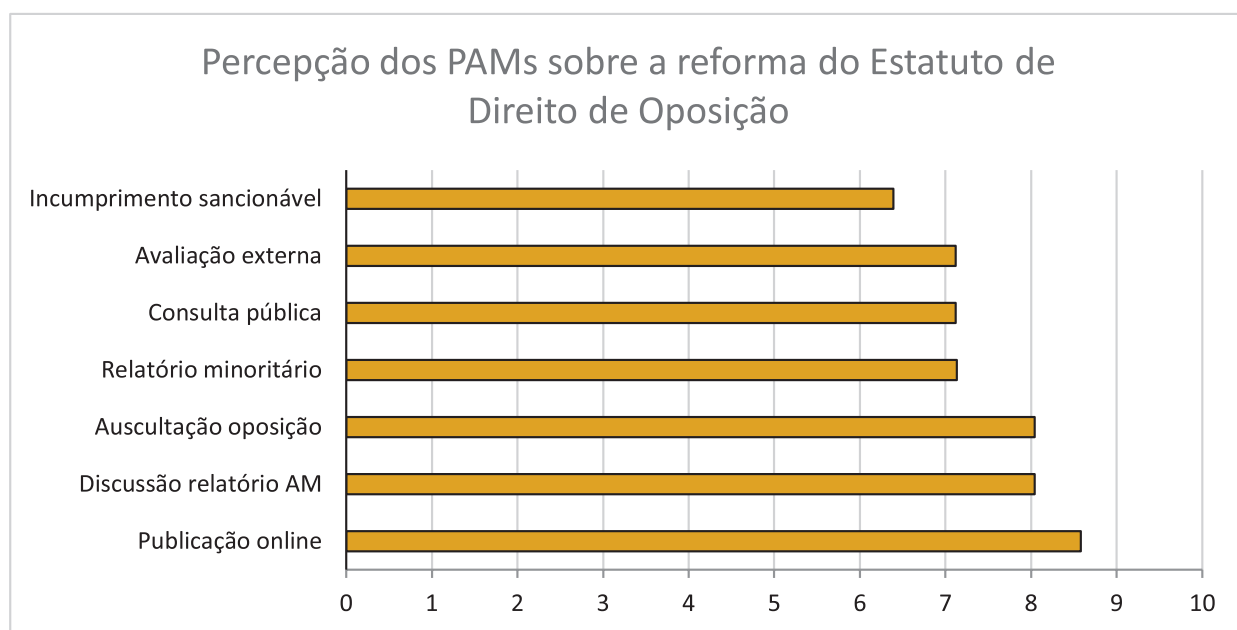


Figura 6.  
Percepção dos PAMs sobre a reforma do Estatuto de Direito de Oposição.



## 6. CONCLUSÃO

**D**urante as últimas quatro décadas, o poder local democrático contribuiu positivamente para a consolidação democrática do país e para o desenvolvimento do seu território e das suas populações, pese embora estes dois processos estruturais, não ocorram ao mesmo ritmo e com o mesmo grau de sucesso em todo o território nacional.

**O poder local democrático encontra-se hoje numa encruzilhada: entre um desafio de modernidade, que se lhe impõe pela dinâmicas interligadas da europeização e da globalização e por uma cidadania mais exigente; e a persistência de formas tradicionais de mobilização, representação e de exercício do poder.**

O problema da qualidade da democracia local passa pela limitação da concentração de poderes, pela diferenciação de programas, pela simplificação de procedimentos e clarificação de normas, pela capacitação técnica da administração autárquica, por políticas de recrutamento e de progressão de carreira assentes no mérito, pela consolidação dos controlos internos e de mecanismos de reporte, pela introdução de indicadores de desempenho e de critérios de controlo de qualidade dos programas, por uma maior transparência e rigor nos processos orçamentais, e, seguramente, por uma maior e melhor participação dos cidadãos.

Por esta razão, a aplicação de um inquérito aos PAMs com o intuito de auscultar a sua percepção sobre a qualidade da democracia local, alguns aspectos relacionados com o funcionamento das Assembleias Municipais e o grau de observância do Estatuto do Direito da Oposição, não só permite obter uma avaliação mais matizada destas questões, como também sugere a maior ou menor receptividade para um conjunto de propostas de reforma que vão desde a necessidade de elevar o papel das Assembleias nos processos de governação local, através de um reforço das suas competências e da sua autonomia financeira e jurídica, até à criação das condições institucionais necessárias ao desenvolvimento de uma relação de trabalho saudável e responsável entre Governo e Oposição.

## ANEXO 1

### A.1. Rótulos da Figura 2 e perguntas associadas

Rótulo	Pergunta
Liberdade de Expressão	Os munícipes poderem manifestar as suas preferências eleitorais sem qualquer tipo de condicionamento.
Pluralismo de acesso	O sistema eleitoral permitir a emergência de novas formações políticas e possibilitar a alternância.
Inclusão	Haver um envolvimento mais directo dos munícipes e parceiros sociais nos processos de formulação de políticas públicas a nível local.
Pluralismo de representação	A Assembleia Municipal ser representativa das diferentes sensibilidades políticas existentes na comunidade.
Accountability horizontal	As competências de apreciação e fiscalização atribuídas às Assembleias Municipais serem adequadas para assegurar o escrutínio público e controle da actuação do Executivo e das suas políticas.
Democracia Direta	Os munícipes terem a última palavra nos assuntos políticos mais importantes para o município votando directamente sobre eles em referendos locais.
Governabilidade	O Executivo ter as condições necessárias para cumprir os compromissos eleitorais assumidos, sem prejudicar a sustentabilidade financeira do município.
Eficácia	As competências atribuídas ao Executivo serem adequadas para responder às necessidades dos cidadãos e resolver os principais problemas da comunidade.
Imparcialidade	O Executivo e a administração autárquica actuarem com imparcialidade e as suas decisões serem fundamentadas e objectivas.
Transparência	A informação sobre o funcionamento e gestão das Autarquias Locais ser disponibilizada online de forma completa, inteligível e de fácil acesso.
Accountability vertical	O Executivo explicar o alcance das suas políticas e decisões aos munícipes.

### A.2. Rótulos da Figura 3 e perguntas associadas

Rótulo	Pergunta
Liberdade de expressão	...que os membros da Assembleia Municipal possam expressar as suas opiniões em liberdade?
Liberdade de voto	...que os membros da Assembleia Municipal exerçam o direito de voto em função das suas convicções e entendimento das matérias em discussão?
Pluralismo programático	...que os diferentes partidos políticos apresentem alternativas claras entre si?
Liberdade para contestar o executivo	..que os membros da Oposição sejam livres para criticar o Executivo?

Composição mista da mesa	...que a Mesa tenha uma composição mista, com duas ou mais formações políticas com representação na Assembleia Municipal?
Composição mista das comissões	...que sejam constituídas delegações, comissões ou grupos de trabalho, com composição mista, para o estudo de matérias relacionadas com as atribuições do município?
Direito de voto presidentes de junta	...que os Presidentes de Junta de Freguesia ou de União de Freguesias tenham direito de voto na Assembleia Municipal?
Autonomia Legal	...que a Assembleia Municipal possa celebrar, autonomamente, acordos e parcerias que contribuam para a valorização do seu trabalho e possibilitem a troca de experiências?
Interpelação direta vereadores	...que os Membros possam, durante os trabalhos da Assembleia Municipal, solicitar e receber informação, através da Mesa, de qualquer dos membros da Câmara Municipal, sobre assuntos de interesse para o município, sem autorização do Presidente da Câmara?
Autonomia Financeira	...que a Assembleia Municipal tenha autonomia financeira e possa inscrever no orçamento municipal, sob proposta da Mesa, as dotações necessárias para o seu funcionamento e representação?

### A.3. Rótulos da Figura 6 e perguntas associadas

Rótulo	Pergunta
Auscultação Oposição	Os titulares do Direito de Oposição devem ser ouvidos na elaboração do relatório.
Avaliação externa	O relatório deve ser elaborado por um organismo independente, que responde perante a Assembleia Municipal.
Discussão relatório AM	A distribuição do relatório pelos titulares do Direito de Oposição e a sua discussão na Assembleia Municipal deve ser obrigatória.
Consulta pública	O relatório deve estar disponível, no website do município, para discussão pública antes de ser submetido à Assembleia Municipal para discussão e deliberação.
Relatório minoritário	A versão final do relatório deve incluir um “Relatório Minoritário” ou uma declaração de posição que exprima a perspectiva dos titulares do Direito de Oposição.
Publicação online	O relatório deve ser publicado no website do município, independentemente de outros meios de difusão (DR, Boletim Municipal, lugares de estilo, etc.)
Incumprimento sancionável	O Estatuto do Direito de Oposição deve permitir a aplicação de sanções.

## Observatório da Qualidade da Democracia

O Observatório da Qualidade da Democracia (OQD) é um programa de investigação permanente do Instituto de Ciências Sociais que promove e organiza projectos focados nas diversas características, no funcionamento e na qualidade dos regimes democráticos.

Criado em 2010 com o nome Barómetro da Qualidade da Democracia, o OQD pretende ser um repositório de informações relevantes acerca dos temas que envolvem a democracia em Portugal e nos demais países de língua oficial portuguesa. Nesse sentido, o OQD almeja ser um espaço de divulgação e produção de conhecimento de referência ao nível nacional e internacional.

*Bibliografia em*

[www.oqd.ics.ulisboa.pt](http://www.oqd.ics.ulisboa.pt)

ISBN: 978-972-671-507-8